

infine, versamenti alle scuole. Il sistema risentiva di alcune ben note criticità, come:

- la tempistica di accreditamento delle risorse alle scuole, considerata eccessivamente lunga per via dei successivi passaggi tra i diversi attori;
- la rigidità eccessiva delle somme accreditate rispetto ai fabbisogni e alle possibili scelte delle scuole, in contrasto con l'autonomia già prevista a partire dal 1997 (art. 21, L. 59/1997);
- e l'accumulo - difficilmente controllato e non sempre efficiente - di somme nelle contabilità speciali.

A partire dall'anno 2007, con l'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2009, n. 296 (Finanziaria 2007), è stata introdotta una semplificazione nelle procedure, prevedendo che le risorse siano attribuite e versate dal Ministero direttamente alle scuole sulla base di criteri e parametri definiti con decreto ministeriale (vedi decreto ministeriale 1° marzo 2007, n. 21 e Nota orientativa del 14 marzo 2007, prot. n. 151).

A tal fine la norma ha istituito in apposita UPB (unità previsionale di base) dello stato di previsione del Ministero due specifici fondi, i cosiddetti "capitoloni", destinati rispettivamente al finanziamento delle spese di funzionamento e al pagamento delle competenze dovute al personale delle scuole con esclusione degli stipendi (si ricorda, infatti, che gli stipendi vengono pagati direttamente dal Ministero tramite SPT - Service Personale Tesoro).

Al "Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche" sono affluiti i finanziamenti stanziati precedentemente nei capitoli relativi: al funzionamento amministrativo e didattico; alle funzioni amministrative, tecniche ed ausiliarie connesse al subentro nei contratti per le pulizie stipulati dagli enti locali nonché alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili<sup>236</sup>; alla sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni disabili. Al "Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato" sono affluite le voci di spesa relative: alle supplenze brevi e saltuarie; agli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di scuola secondaria superiore; alla fruizione della mensa gratuita da parte del personale scolastico; agli esami di idoneità all'esercizio della libera professione; ai compensi e indennità per il miglioramento dell'offerta formativa<sup>237</sup>.

L'istituzione dei cosiddetti "capitoloni" rappresenta dunque l'assegnazione alle scuole di un budget di risorse certe e senza forti vincoli di destinazione<sup>238</sup>, ovvero un passo decisivo nel rafforzamento dell'autonomia scolastica (già prevista dall'art. 21 della Legge 59/1997), e dovrebbe portare a:

<sup>236</sup> Legge 3 maggio 1999, n. 124, articolo 8 "Trasferimento di personale ATA degli enti locali alle dipendenze dello Stato" e legge 23 dicembre 2000, n. 388, articolo 78, comma 31, recante stabilizzazione dell'occupazione dei soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili presso gli istituti scolastici mediante procedure di terziarizzazione.

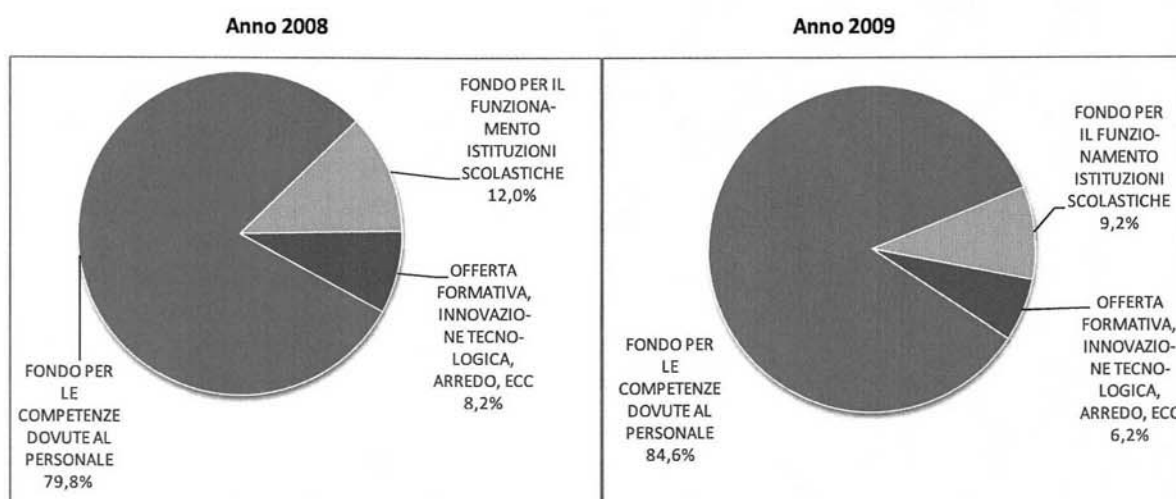
<sup>237</sup> Con la nuova struttura del bilancio dello Stato per Missione-Programma, introdotta nell'anno finanziario 2008, e quindi soltanto un anno dopo l'istituzione dei due c.d. "capitoloni", si è presentata l'esigenza operativa di ripartire i due capitoli "Fondo" per ciascuno dei pertinenti quattro programmi della Missione Istruzione scolastica (Prescolastica, Primaria, Secondaria di primo e di secondo grado). Dal punto di vista gestionale, i capitoli sono pertanto otto.

<sup>238</sup> Secondo il decreto interministeriale 1° febbraio 2001, n. 44, art. 1 "Le risorse assegnate dallo Stato, costituenti la dotazione finanziaria di istituto sono utilizzate, a norma dell'articolo 21, comma 5, della legge n. 59 del 1997 e dell'articolo 6, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 233 del 1998, senza altro vincolo di destinazione che quello prioritario per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie dell'istituzione interessata, come previste ed organizzate nel piano dell'offerta formativa (P.O.F.), nel rispetto delle competenze attribuite o delegate alle regioni e agli enti locali dalla normativa vigente. Le istituzioni scolastiche provvedono altresì all'autonoma allocazione delle risorse finanziarie derivanti da entrate proprie o da altri finanziamenti dello Stato, delle regioni, di enti locali o di altri enti, pubblici e privati, sempre che tali finanziamenti non siano vincolati a specifiche destinazioni."

- una semplificazione nelle procedure di assegnazione delle risorse finanziarie alle istituzioni scolastiche e un'accelerazione dei tempi di accreditamento dei fondi, tramite la catena più "corta" e diretta tra Ministero e scuole;
- un superamento dei rigidi vincoli nelle destinazioni e una gestione delle risorse finanziarie più flessibile e adattabile ai fabbisogni locali e/o contingenti;
- una progressiva maggiore responsabilizzazione e capacità gestionale da parte delle istituzioni scolastiche, che dovrebbe nel tempo consentire una dinamica di "controllo" legata più ai risultati ottenuti a fronte delle risorse, che alla destinazione delle stesse.

Il nuovo modello di finanziamento della scuola copre la maggior parte delle risorse finanziarie del bilancio dello Stato che sono destinate ad essa, per un ammontare medio annuo di circa 2,5 miliardi di euro. La quota di finanziamenti ancor oggi disposti da ciascun Ufficio scolastico regionale è invece modesta: pari, ad esempio nel 2008, a circa l'8 per cento del totale in termini di stanziamenti iniziali (ridottasi poi al 2 per cento del totale per le variazioni intercorse in corso d'anno) e prevalentemente destinata all'arricchimento e ampliamento dell'offerta formativa prevista dalla legge 18 dicembre 1997, n. 440, alla formazione e aggiornamento del personale o per l'acquisto di attrezzature tecniche, per sussidi didattici, etc.<sup>239</sup> [Grafico 7.14].

**Grafico 7.14 - Risorse complessive destinate alla gestione diretta da parte delle scuole. Stanziamenti iniziali. Anni 2008 e 2009. Composizione percentuale.**



I parametri e i criteri per l'assegnazione diretta alle scuole delle risorse iscritte nei due fondi, sono definiti per decreto ministeriale; al momento il decreto ministeriale 1° marzo 2007, n. 21 stabilisce che:

- per il "Fondo per il funzionamento dell'istituzioni scolastiche" si tiene conto della tipologia di istituto, della popolazione scolastica, del numero degli alunni disabili, del numero delle sedi aggiuntive, del compenso dei revisori dei conti, nonché del valore previsto dai contratti per le pulizie e del pagamento del compenso al personale ex LSU;
- relativamente al "Fondo per le competenze dovute al personale..." , per le supplenze c'è una attribuzione base a seconda dell'ordine di scuola che viene integrata a saldo sui fabbisogni rilevati; per gli esami di Stato e di idoneità sulla base del numero e della composizione delle commissioni d'esame attivate; per la mensa scolastica sulla base del

<sup>239</sup> I relativi capitoli di bilancio sono: 1270, 1286, 1332/2, 7110.

numero dei pasti consumati; per l'offerta formativa sulla base dei parametri stabiliti dalla vigente normativa CCNL.

L'assegnazione delle risorse finanziarie alle scuole deve avvenire "di norma" con periodicità quadrimestrale, tenendo conto nell'ultima rata annuale a saldo dell'effettivo fabbisogno delle scuole e degli esiti del monitoraggio che dovrebbe essere svolto dagli Uffici scolastici provinciali.

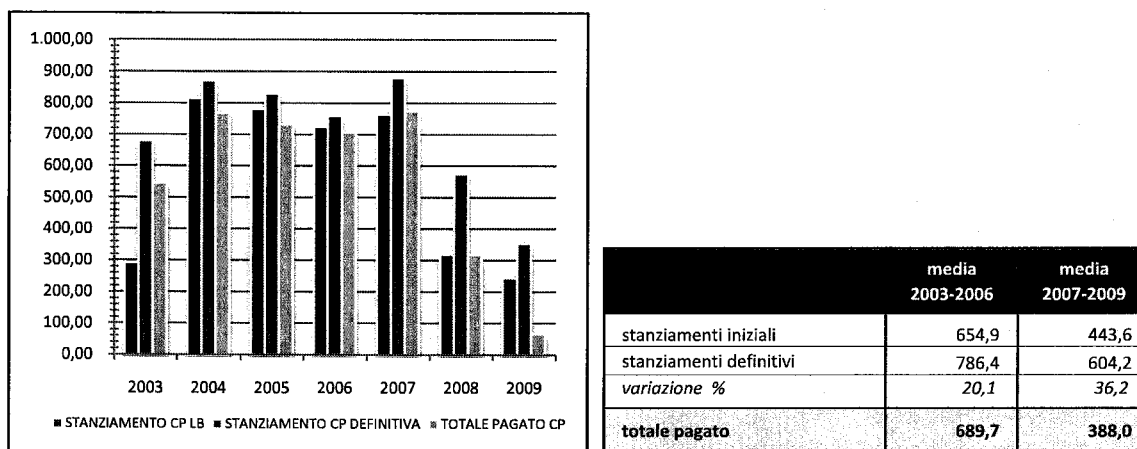
Va peraltro ricordato che, dal 2008, il MIUR corrisponde direttamente ai Comuni le somme concordate in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti nelle scuole (ex TARSU) a valere sulla dotazione finanziaria del Fondo per il funzionamento (art. 33, decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito in legge 28 febbraio 2008, n. 31). La somma totale da corrispondere è un importo forfettario valutato in 38,734 milioni di euro e i relativi ordinativi di pagamento ai Comuni sono emessi sui capitoli relativi al finanziamento del funzionamento delle scuole.

In sostanza, l'impianto previsto dovrebbe consentire di fornire: a) maggiori certezze alle scuole in merito all'ammontare finanziario disponibile per il "programma annuale"<sup>240</sup> e alla tempistica degli accreditamenti, e b) maggiore governo da parte dell'amministrazione centrale sulla corrispondenza tra le somme erogate alle scuole e fabbisogni effettivi (dato che i finanziamenti di partenza dovrebbero essere integrati sulla base del monitoraggio dei fabbisogni rilevati).

Le risorse destinate alle istituzioni scolastiche nella Legge di bilancio 2009 sono pari a 2.683 milioni di euro (di cui 2.269 milioni di euro per il Fondo competenze dovute al personale e 246 milioni di euro per il Fondo per il funzionamento istituzioni scolastiche).

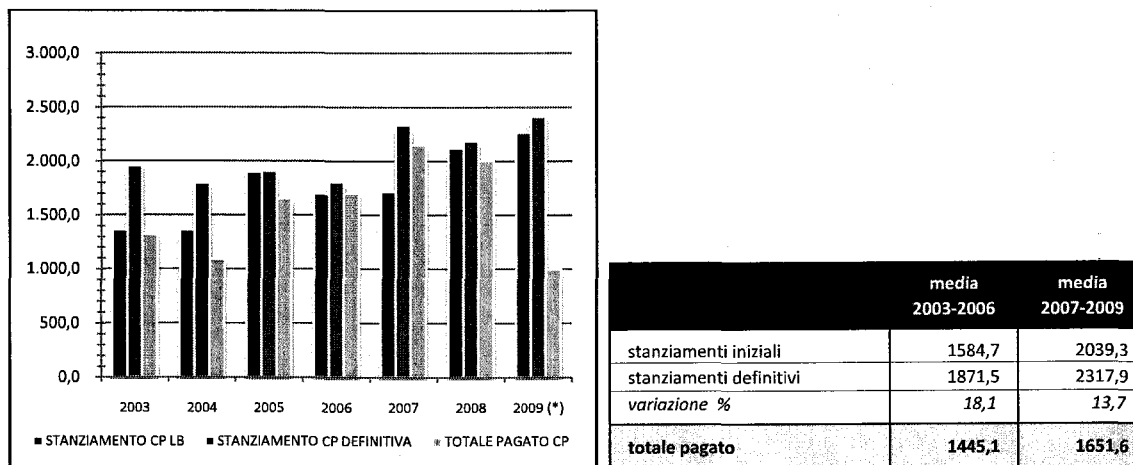
Si tratta in media di valori in linea con quelli degli anni precedenti, tuttavia ad un esame più disaggregato si osserva una forte riduzione delle risorse destinate al funzionamento delle istituzioni scolastiche a partire dal 2008 [Grafico 7.15 e Grafico 7.16]. La riduzione deriva essenzialmente dal taglio lineare effettuato su tutti i capitoli di "consumi intermedi", nonché dagli accantonamenti di cui al comma 507 della L. 296/2006 (Finanziaria 2007). Il minore stanziamento sconta inoltre gli effetti della "clausola di salvaguardia" (comma 621 della stessa L. 296/2006) scattata per il Ministero della pubblica istruzione per eccedenze della spesa effettuata in altri ambiti (e in particolare per le spese del personale).

Grafico 7.15 - Risorse per il funzionamento delle istituzioni scolastiche. Anni 2003-2009. Milioni di euro e valori medi.



Fonte: elaborazione dati RGS, al 29 giugno 2009.

<sup>240</sup> Il programma annuale è in pratica il bilancio preventivo finanziario delle scuole, reso esecutivo entro scadenze temporali prefissate e dopo l'approvazione del consiglio d'istituto e prevede l'obbligo di predeterminare per ogni attività ed ogni progetto la quantità di risorse che verranno assegnate (decreto interministeriale n. 44/2001).

**Grafico 7.16 - Risorse per le competenze dovute al personale. Anni 2003-2009. Milioni di euro e valori medi.**

Fonte: elaborazione dati RGS al 29 giugno 2009.  
 (\*) Dato comprensivo del D.D.L. di assestamento.

Le difficoltà nella programmazione finanziaria e la circostanza di una forte penalizzazione in termini di stanziamenti negli anni più recenti hanno determinato:

- un ricorso a variazioni in corso d'anno volte a integrare gli stanziamenti iniziali, particolarmente consistente nel caso delle risorse per il funzionamento e negli anni più recenti. Nei primi mesi dello stesso anno 2009, sono ad esempio già stati autorizzati ulteriori 110 milioni di euro per il 2009 (decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge 28 gennaio 2009, n. 2) per coprire oneri derivanti dai contratti di fornitura del servizio di pulizia svolto dal personale ex LSU stabilizzato e ulteriori fondi andranno reperiti per la copertura degli oneri degli stessi contratti per il 2010 e 2011 (si tratta di contratti generalmente triennali). Nel caso del fondo per le competenze del personale, le integrazioni sono minori (ma pure esistono) e in gran parte dovute ad adeguamenti contrattuali relativi alle indennità e compensi per il miglioramento dell'offerta formativa;
- un accumulo di debiti fuori dal bilancio dello Stato, che gravano sui bilanci scolastici, tipicamente per alcune voci di spesa come le supplenze brevi e i compensi per gli esami di Stato.

Secondo i dati riportati anche nella Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 2007, prima dell'istituzione dei "capitoloni", la situazione di sofferenza delle scuole aveva generato a fine 2006 una consistenza debitoria pari a circa 1.033 milioni di euro, dei quali circa la metà generati nel solo 2006. Restavano per contro giacenti nelle contabilità speciali destinate alle stesse scuole oltre 1.373 milioni di euro. Per arginare il problema andatosi cumulando negli anni, il Ministero aveva disposto un trasferimento delle risorse giacenti in contabilità speciale per ripianare i debiti delle istituzioni scolastiche (decreto ministeriale n. 280 del 26 marzo 2008).

Rimane da indagare perché a fronte di tale misura, e della successiva centralizzazione dei trasferimenti alle scuole, permangono squilibri rilevanti nei bilanci sia in termini di cospicui avanzi di amministrazione, sia in termini di residui attivi per supplenze brevi ed esami di Stato e, a volte, per esercizi finanziari lontani nel tempo.

Per l'esercizio finanziario 2007, l'amministrazione ha accertato debiti pari ad un ammontare di 126,46 milioni di euro a valere sul Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, ecc. In mancanza dell'acquisizione dei bilanci consuntivi di tutte le scuole e/o di un monitoraggio più stringente di questi aspetti, ad esempio tramite il sistema informativo dei revisori

scolastici (Athena)<sup>241</sup>, non è al momento possibile fornire una quantificazione più recente del fenomeno.

Inoltre, un'analisi dei dati relativi agli "ordini di pagare" del 2008 suggerisce che i "capitoloni" vengono gestiti senza tenere conto del programma al quale appartengono, ovvero vengono accreditate somme a scuole di ogni ordine e grado indipendentemente dalla corrispondenza con il capitolo/programma (ad esempio, dalla denominazione dei beneficiari dei mandati di pagamento si individuano mandati a licei scientifici e classici sul capitolo 1188 del Programma Prescolastica). Il numero delle rate non sembra seguire la sequenza tempistica delle tre rate previste (e le causali riportate negli ordini di pagare non sempre sono chiare). Oltre alle rate di norma prestabilite, avvengono pagamenti estemporanei a copertura di specifiche esigenze ed urgenze di alcuni istituti scolastici.

E' possibile immaginare che taluni di questi eventi derivino dallo sfasamento temporale tra anno scolastico ed esercizio finanziario e tra l'effettiva disponibilità di cassa / autorizzazione di spesa sui singoli capitoli (quindi i pagamenti alle scuole avvengono sui capitoli resi disponibili oppure una volta esaurita la disponibilità su un capitolo di un programma, ad es. Primaria, si passa al relativo capitolo di un altro programma, ad es. Prescolastica).

Il nuovo modello di finanziamento ha forse anche trovato impreparate le scuole. Nel 2008 sono, ad esempio, state lamentate difficoltà da parte delle scuole che si sono trovate a gestire rate di finanziamento senza indicazione delle tipologie di spesa<sup>242</sup>. Potrebbe essere il segnale di una capacità gestionale ancora da rafforzare, ma anche dell'incertezza e insufficienza del finanziamento complessivo.

Oltre alla presenza di consistenti residui attivi nei bilanci scolastici, è nota la presenza di un cospicuo ammontare complessivo di avanzi di amministrazione (periodicamente evidenziati dall'attività di revisione dei bilanci scolastici e da alcune delle verifiche effettuate dall'IGF/S.I.FI.P. Settore III, anche in connessione con la problematica dell'appoggio di fondi da parte degli Uffici scolastici regionali come discusso nel paragrafo 7.2.5). Il fenomeno potrebbe essere attribuito in parte allo sfasamento temporale tra anno scolastico ed esercizio finanziario, ma vi sono motivi di supporre che la non regolarità delle rate e l'incertezza sull'ammontare delle risorse future generi anche incentivi a rallentare la destinazione delle risorse per future evenienze. I fondi che vengono ripartiti tra i diversi istituti scolastici sono, infatti, resi disponibili, per lo più nel secondo semestre, in corrispondenza, cioè, con la fine dell'anno scolastico (anche se tale fenomeno dovrebbe progressivamente diminuire sulla base dei criteri stabiliti per la gestione dei "capitoloni"). La conseguenza di eventuali ritardi è che i progetti già programmati non sono puntualmente avviati e viene, così, a determinarsi una "mancata spesa" e un'economia, parziale o totale, sul singolo progetto, senza che ciò venga seguito, in molti casi, dalla restituzione dei corrispondenti fondi alle casse dello Stato (una pratica da considerarsi impropria dal punto di vista strettamente contabile).

In conclusione, nonostante le rilevanti modifiche intervenute nell'ambito del meccanismo di finanziamento delle istituzioni scolastiche a partire dal 2007, permangono alcune criticità nella programmazione finanziaria e nella gestione delle risorse destinate al funzionamento ordinario delle scuole.

I principi sui quali è basato il meccanismo dei cosiddetti "capitoloni" (tra cui la semplificazione

<sup>241</sup> Alcuni dati di sintesi sono ordinariamente rilevati nei verbali del conto consuntivo dei revisori scolastici e pertanto disponibili nel sistema informativo Athena. Tuttavia, il livello di aggregazione dell'informazione non consente di effettuare una valutazione circa la grandezza delle somme che, eventualmente, rimangono inutilizzate ed in giacenza presso i c/c bancari delle istituzioni scolastiche e, quindi, di proporre eventuali misure correttive.

<sup>242</sup> In proposito, si fa presente che l'amministrazione ha fornito alle scuole ulteriori informazioni nel pagamento della prima rata del 2009 facendo riferimento alla voce di spesa da coprire.

nelle procedure di assegnazione, l'accelerazione dei tempi di accreditamento, il superamento del ricorso alle contabilità speciali e dei rigidi vincoli di destinazione della spesa) sono tutt'oggi validi, anche se, nella pratica gestionale, sono auspicabili ulteriori miglioramenti, soprattutto per quanto attiene alla certezza della tempistica della prima rata e nella maggiore corrispondenza delle rate successive ai fabbisogni effettivi a livello di singola scuola.

La forte riduzione delle risorse destinate al funzionamento delle istituzioni scolastiche a partire dal 2008 (derivanti dai tagli lineari sui consumi intermedi, nonché dagli effetti della "clausola di salvaguardia") ha contribuito ad accentuare il ricorso in corso d'anno a integrazioni ai capitoli con ulteriori fondi e al possibile accumulo di debiti fuori dal bilancio dello Stato, che gravano tuttavia sui bilanci scolastici (in particolare per alcune voci di spesa come le supplenze brevi e i compensi per gli esami di Stato).

Una sistematizzazione dei flussi informativi tra i diversi soggetti interessati contribuirebbe a rendere più efficaci le attività di monitoraggio delle scuole, affinché si possano prevenire le criticità che ri-emergono annualmente, definire su basi più solide gli stanziamenti e intervenire puntualmente nei casi in cui siano necessarie azioni rimediali.

Pur non disponendo di dati aggiornati sulla situazione debitoria delle scuole, si conferma la presenza di cospicui avanzi di amministrazione e di residui attivi per supplenze brevi e esami di Stato nei bilanci delle istituzioni scolastiche. Alcuni crediti che le scuole vantano nei confronti dell'amministrazione risalgono ad esercizi finanziari molto lontani. Sembrerebbe opportuno un intervento specifico finalizzato a una ricognizione dei debiti effettivi e di quelli da considerarsi non esigibili. Andrebbe inoltre esaminata la fattibilità di un eventuale ripiano parziale o totale tramite il recupero di risorse giacenti nelle contabilità speciali (come peraltro già effettuato in precedenza, tramite il D.M. 26 marzo 2008).

Infine, appare utile fornire un supporto alle scuole; esse debbono rafforzare le loro capacità di gestione amministrativo-finanziaria e la loro autonomia. Questa funzione potrebbe essere svolta valorizzando il ruolo dei revisori dei conti scolastici e della piattaforma informativa Athena. In tempi piuttosto brevi sarebbe possibile una riqualificazione dei revisori in tal senso e un potenziamento del sistema informativo Athena, al fine di renderlo utile all'analisi sistematica dei dati strutturali e finanziari delle scuole statali e di meglio indirizzare le attività dei revisori.

### **7.2.5 - L'appoggio di fondi sui bilanci delle istituzioni scolastiche**

Direttamente connesso al tema del paragrafo precedente, è la pratica del cosiddetto "appoggio di fondi" presso istituzioni scolastiche da parte di Uffici scolastici regionali (USR). Per non perdere risorse che non sono state spese nell'arco dell'anno, tramite un "pagamento" alle scuole, i fondi vengono di fatto trasferiti dal bilancio dello Stato ai bilanci delle scuole. Le scuole vengono poi utilizzate quali "soggetti cassieri", per il pagamento di spese afferenti gli stessi Uffici scolastici regionali o gli Uffici scolastici provinciali (ex CC.SS.AA.) e gonfiando i propri avanzi di amministrazione. Evidenze sul ricorso all'appoggio di fondi, emergono da segnalazioni provenienti dall'attività dei revisori scolastici e sono confermate da alcune verifiche S.I.Fi.P. (effettuate nel 2005 e 2008)<sup>243</sup>.

<sup>243</sup> Il fenomeno era sicuramente esteso nel 2005 come documentato nel rapporto finale a cura di IGF/S.I.Fi.P. sull'indagine sull'irregolare trasferimento di fondi dal MIUR, dagli USR e dai CC.SS.AA alle istituzioni scolastiche e sul pagamento di fatture intestate a strutture centrali e periferiche del MIUR da parte di istituzioni scolastiche - anno 2005. I cambiamenti avvenuti nel corso del 2007 sulle modalità di finanziamento delle istituzioni scolastiche hanno ridotto notevolmente le risorse destinate a progetti nelle scuole gestite dalle strutture periferiche del MIUR. Ci si aspetta pertanto una minore incidenza dell'appoggio dei fondi, anche se continuano nel 2008 a pervenire segnalazione del ricorso a tale pratica.

Come già menzionato, la quota di finanziamenti attualmente disposti dagli Uffici scolastici regionali tende a essere sempre più modesta dall'istituzione nel 2007 dei cosiddetti "capitoloni" (vedi paragrafo 7.2.4). Cionondimeno, la pratica dell'"appoggio di fondi" determina una serie di criticità non banali in termini di effetti sul bilancio dello Stato, sulla Tesoreria statale e sulla possibilità di effettuare controlli efficaci sulla spesa. Infatti, si registra:

- la presenza di sensibili giacenze di cassa, in difformità a norme di Contabilità di Stato e con ripercussioni sul "tiraggio di fondi" dalla Tesoreria statale. Peraltro, a volte, tale tiraggio di fondi avviene in maniera molto anticipata rispetto alla reale esigenza di pagamento (nel 2008, ad esempio, risultavano ancora non completamente spesi i fondi allocati del 2003). Così, mentre i fondi, se rimangono iscritti nella contabilità degli Uffici scolastici regionali, permangono, comunque, nei conti della Tesoreria statale, nel caso in cui vengono allocati presso le istituzioni scolastiche, vi fuoriescono e vanno ad alimentare le disponibilità di cassa delle scuole presso gli istituti cassieri. Ciò determina un aumento del fabbisogno di cassa dello Stato e la conseguente maggiore emissione di titoli del debito pubblico;
- la difficoltà/impossibilità di riscontro rispetto alle norme limitative di spesa. Infatti, il transito di fondi di pertinenza degli Uffici scolastici regionali o Uffici scolastici provinciali alle scuole (talvolta riferiti ad anni precedenti a quello in cui si ordina, in concreto, il pagamento) pone, tra l'altro, il problema del rispetto delle norme di contenimento "per consumi intermedi" e/o per il "funzionamento" poste dalle leggi finanziarie degli ultimi anni;
- la difficoltà di dimensionare in maniera adeguata gli stanziamenti di bilancio (dato che non risulta facile quantificare quante risorse annuali vengono effettivamente spese nell'ambito della finalità a cui tali stanziamenti sono preposti).

Il ricorso, da parte delle strutture periferiche del MIUR, a questo tipo di "gestione" dei fondi deriva probabilmente dalla combinazione di diverse situazioni: da una parte, la non sempre adeguata capacità di programmazione da parte degli Uffici scolastici regionali e provinciali; dall'altra, i limiti dell'azione di monitoraggio da parte dell'amministrazione centrale, nonché il timore per l'incertezza sui fondi futuri, che crea incentivi affinché vengano conservate il più a lungo possibile le risorse già ottenute in precedenza. Oltre a richiedere un chiarimento generale, queste circostanze dovrebbero fare riflettere sull'opportunità di applicare anche in quest'ambito (che riguarda essenzialmente l'offerta formativa per studenti e insegnanti e la riqualificazione delle attrezzature nelle scuole) sistemi che incentivino la sperimentazione locale e che dirigano le risorse laddove i soggetti sono maggiormente in grado di utilizzarle in maniera efficace (invece che uniformemente su tutti).

### **7.3 - Elementi di analisi dell'università e della ricerca**

Lo Stato destina circa 8,5 miliardi di euro l'anno all'istruzione universitaria, un ammontare pari a circa l'85 per cento delle risorse pubbliche complessivamente investite per la medesima finalità. Oltre allo Stato vi contribuiscono gli enti locali e altri enti pubblici e una parte crescente proviene anche da enti privati e dalla spesa sostenuta dalle famiglie [Tavola 7.9].

**Tavola 7.9 - Spesa pubblica per il sistema universitario per fonte di finanziamento. Valori a prezzi correnti e in termini reali 2005=100. Milioni di euro e incidenze percentuali rispetto al Pil e al totale della spesa pubblica**

Anni	Totale		Pubblica		Privata		% In rapporto	
	Valori correnti	in termini reali	Valori correnti	in termini reali	Valori correnti	in termini reali	al PIL	al totale spesa pubblica
1996	8.662	15.645	6.725	10.053	1.937	5.592	0,7	1,3
1999	15.009	16.482	8.747	10.590	6.262	5.891	0,8	1,6
2002	14.467	17.438	10.206	11.204	4.261	6.233	0,8	1,7
2005	16.695	16.695	10.800	10.800	5.895	5.895	0,8	1,5

Fonte: MIUR - Ufficio di Statistica, elaborazioni per l'OCSE. Per il calcolo del finanziamento del sistema universitario si è tenuto conto sia delle entrate degli atenei, che delle risorse destinate alle università da altri organismi (Ministeri, Enti regionali per il diritto allo studio,...) e dalle famiglie.

A differenza da ciò che accade per l'istruzione scolastica, la spesa per studente dell'università rimane sensibilmente inferiore rispetto ad altri paesi avanzati (circa il 20 per cento in meno, Tavola 7.10), nonostante l'aumento osservato nell'ultimo decennio (circa il 27 per cento in termini reali tra il 1995 e il 2005).

**Tavola 7.10 - Spesa per studente delle istituzioni universitarie pubbliche e private, in alcuni Paesi. Anno 2006. Valori pro-capite in euro PPA e incidenza percentuale sul Pil.**

Paesi	spesa per studente (in euro PPA)	% in rapporto al PIL pro capite
Portogallo	7.196	39,9
<b>Italia</b>	<b>7.268</b>	<b>29,6</b>
Media EU 27	8.735	37,0
Spagna	9.236	37,6
Francia	9.637	37,3
Germania	10.889	39,8
Finlandia	10.701	39,4
Stati Uniti	21.479	58,8

Fonte: EUROSTAT

Negli ultimi 15 anni sono avvenuti profondi cambiamenti normativi nell'ambito dell'università a partire dall'attribuzione dell'autonomia finanziaria (legge 24 dicembre 1993, n. 537) e dal decentramento delle procedure concorsuali per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo (legge 3 luglio 1998, n. 210). Le periodiche analisi effettuate dalla Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), dal Consiglio universitario nazionale (CUN), dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), nonché dallo stesso Ministero, offrono numerosi spunti e dati tramite i quali delineare, seppure preliminarmente, un quadro del sistema universitario italiano.

Sebbene emergano alcuni elementi positivi anche a seguito dalla riforma degli ordinamenti didattici (cosiddetto "3 + 2" del decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509), sono ampiamente rintracciabili nel dibattito aspetti di criticità. Questi meritano una riflessione più approfondita per i riflessi che possono avere sulle modalità e sulla sostenibilità dell'attuale meccanismo di finanziamento delle università, nonché sugli esiti complessivi del settore in termini di preparazione del capitale umano e del contributo alla ricerca.

**Tavola 7.11 - Popolazione italiana per titolo di studio e classe d'età. Anno 2007. Composizione percentuale.**

Titolo di Studio	CLASSI DI ETÀ'				
	15-19 anni	20-24 anni	25-34 anni	35-54 anni	55-64 anni
Licenza elementare	1,8	1,7	3,6	9,9	39,3
Licenza media	84,0	22,5	28,9	38,3	27,1
Scuole superiori	14,2	68,7	48,7	39,0	24,2
<i>Diploma di maturità</i>	11,7	63,5	42,6	31,4	19,0
<i>Qualifiche professionali</i>	2,5	5,2	6,1	7,6	5,2
Università	-	7,1	18,9	12,8	9,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

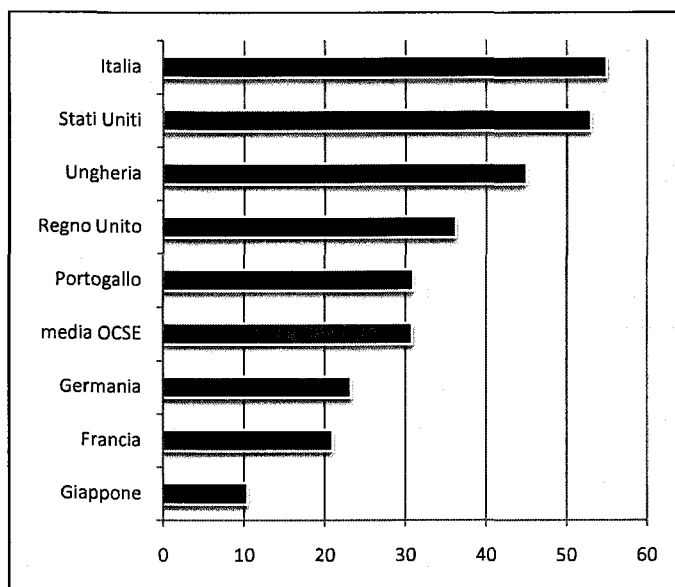
Fonte: ISTAT - Forze di lavoro

La popolazione italiana in possesso di un titolo universitario è cresciuta continuamente da una generazione all'altra: circa il 19 per cento dei giovani attuali (tra 25 e 34 anni) hanno completato gli studi a livello universitario contro il 13 per cento o 9 per cento dei loro genitori, a cui si aggiunge una quota pari al 7 per cento di laureati in età più giovane (tra 20 e 24 anni) [Tavola 7.11]. Si tratta di una quota ancora lontana da quella riscontrata in altri paesi (nel 2006 la media OCSE della popolazione in età tra 25 e 34 anni con titolo universitario era pari al 33,2 per cento), ma segnali di un rapido recupero del divario con altri paesi provengono dall'osservazione del tasso di laureati nella fascia d'età precedente (23-25 anni) che è passato dal 19 per cento nel 2000 al 39 per cento del 2006, in linea con la media OCSE del 36 per cento.

La crescente partecipazione al sistema universitario è confermata da dati sul tasso netto di immatricolazione (in aumento dal 49,2 per cento del 2001/2002 al 54,9 per cento del 2005/2006) e le modifiche ordinamentali hanno contribuito nettamente ad anticipare l'età della laurea (il tasso di laureati per cento 25-enni è passato da 18,6 per cento nel 2000 a 43,8 per cento nel 2005). L'Italia appare inoltre in buona posizione rispetto all'obiettivo europeo di Lisbona relativo al numero di laureati in discipline scientifiche e tecnologiche. Sono, infatti, circa 12,2 per mille i laureati in materie matematico, tecnico, scientifiche tra i 20-29 anni, una cifra del tutto comparabile con il 13 per mille della media dell'UE (dato 2006, Eurostat).

Rimane, tuttavia, ancora molto elevata la quota degli abbandoni. Secondo le stime del MIUR relative al 2005/2006 uno studente per ogni cinque immatricolati lascia gli studi dopo il primo anno; un dato in miglioramento rispetto al 27,1 per cento del 1999/2000, ma il fenomeno non è omogeneo per area disciplinare e si è anzi andato aggravando nell'area chimico-farmaceutica, dell'insegnamento, medica e agraria. Inoltre, rispetto ad altri paesi, la percentuale di studenti che lascia l'università senza acquisire un titolo è in Italia notevole: più del 50 per cento degli immatricolati nel 1998/99 avevano al 2005 abbandonato senza acquisire un titolo [Grafico 7.17].

**Grafico 7.17 - Percentuale di studenti immatricolati nell'anno accademico 1998-1999 che hanno lasciato l'università senza acquisire un titolo entro il 2005. Valori percentuali.**

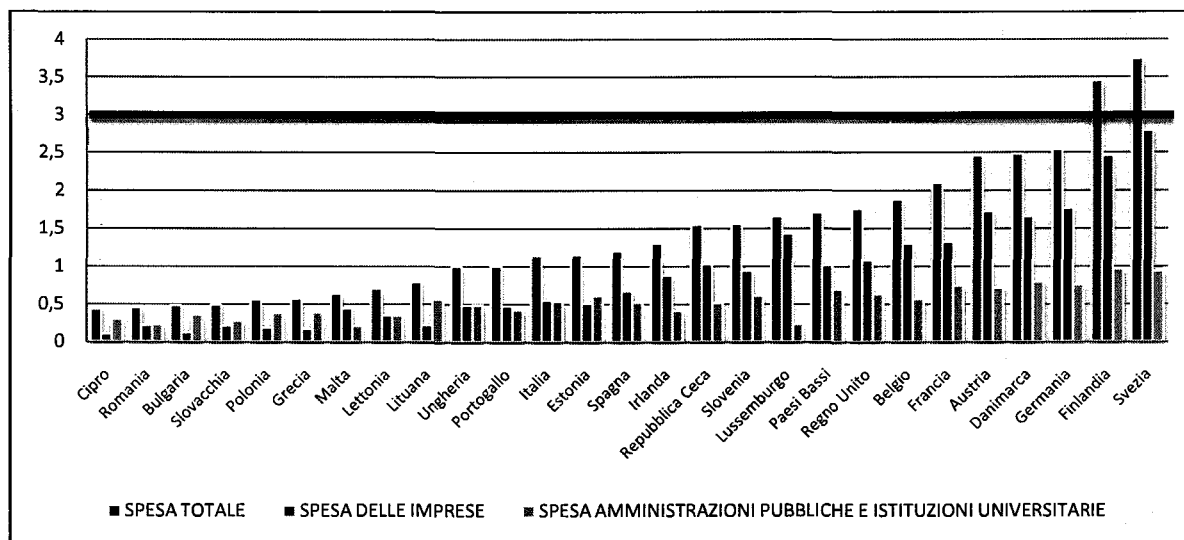


Fonte: OCSE, *Education at a Glance 2008*

Per quanto attiene alla ricerca, le risorse stanziare dal bilancio dello Stato a favore della ricerca fanno capo alla Missione *Ricerca ed Innovazione*, condivisa da diverse amministrazioni centrali: il MIUR, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero della difesa e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La quota complessiva sotto la responsabilità del MIUR è tuttavia la più rilevante: rappresenta il 67,7 per cento dello stanziamento totale con riferimento alla Legge di bilancio 2009 (il 61,4 per cento con riferimento al 2008).

Tali risorse dovrebbero svolgere una funzione propulsiva rispetto agli obiettivi concordati in sede europea, secondo cui la spesa complessiva per la ricerca e lo sviluppo (R&S) dovrebbe raggiungere il 3 per cento del Pil entro il 2010, e i due terzi (2 per cento) di essa dovrebbe essere sostenuta dalle imprese. Con un valore dell'indicatore pari all'1,1 per cento nel 2006 e solo lo 0,6 per cento del Pil sostenuto dalle imprese, l'Italia - come molti altri paesi europei - trova difficoltà nel raggiungimento di tale obiettivo. Appare particolarmente insufficiente il contributo delle imprese alla spesa totale in R&S [Grafico 7.18].

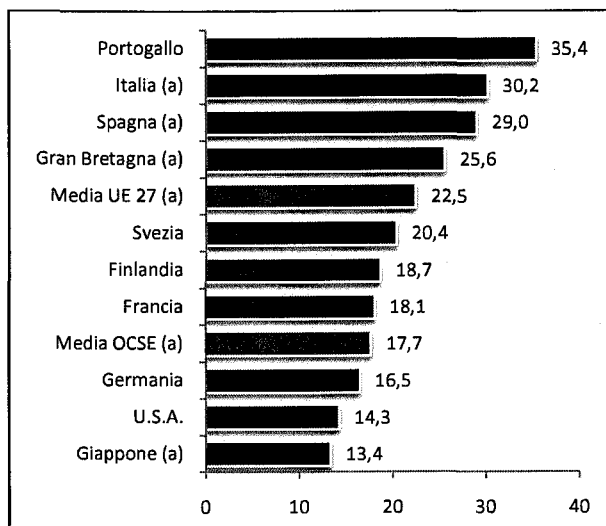
**Grafico 7.18 - Spesa per ricerca e sviluppo totale, sostenuta dalle imprese, dalle Amministrazioni pubbliche e dalle istituzioni universitarie nei paesi UE. Anno 2006. Incidenza percentuale sul Pil.**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Come è ben noto, tale situazione sfavorevole deriva in parte dalla struttura del sistema produttivo, caratterizzato da una quota elevata di piccolissime imprese e dal basso contenuto tecnologico, fattori che incidono fortemente sulla capacità di fare e finanziare la ricerca. L'apporto del sistema universitario (che da solo contribuisce a oltre il 30 per cento della spesa in R&S, Grafico 7.19) può essere rilevante a migliorare il contesto attuale, tramite un maggiore collegamento con le imprese, maggiori scambi con l'estero (anche con una maggiore mobilità e attrazione di ricercatori), oltre che con una maggiore quantità e qualità dei laureati.

Le risorse affidate al MIUR sono destinate a finanziare la ricerca scientifica svolta da operatori sia pubblici (come gli enti di ricerca e università) che privati (come imprese, fondazioni, università e istituzioni senza scopo di lucro) e sono articolate in due programmi di spesa: quello della Ricerca scientifica e tecnologica di base e quella della Ricerca scientifica e tecnologica applicata. Un'analisi preliminare dei profili finanziari e gestionali di questi programmi è presentata nel paragrafo 7.3.2)

**Grafico 7.19 - Spesa per R&S delle università in percentuale della spesa totale per R&S. Anno 2006.**

(a) I dati si riferiscono all'anno 2005.  
Fonte: OCSE

### 7.3.1 - Alcune criticità nel finanziamento ordinario delle università e gli interventi più recenti

Il finanziamento ordinario del sistema universitario da parte dello Stato avviene tramite il Fondo per il finanziamento ordinario (FFO) che nel 2008 ammontava a circa 7,4 miliardi di euro. L'analisi delle modalità di attribuzione di tali risorse, che vede un dibattito nutrito sia sul piano politico e sia su quello tecnico. Vanno inoltre considerati i fattori che caratterizzano l'autonomia delle Università, in termini di gestione, di scelte didattiche e di bilancio.

I cambiamenti introdotti dall'art. 5 della legge 537/1993 hanno eliminato la segmentazione dei canali di finanziamento costituendo un fondo unico per l'attività ordinaria delle università statali (prima vi erano una pluralità di capitoli del bilancio, incluso quello per la remunerazione degli stipendi del personale), aumentato il grado di autonomia nelle decisioni di spesa delle università a valere sul fondo (non essendoci più la rigida determinazione delle voci di spesa per capitolo) e introdotto un principio di riequilibrio delle risorse secondo criteri "oggettivi", in modo da distanziarsi progressivamente da un mero criterio di "spesa storica". Il FFO comprende, infatti, una quota base e una quota di riequilibrio da ripartirsi sulla base di criteri determinati con decreto ministeriale sulla base di costi standard di produzione per studente, della quota relativa alla spesa per il personale di ruolo sul fondo per il finanziamento ordinario (privilegiando le quote minori) e degli obiettivi di valorizzazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali. L'intento generale prevede una riduzione progressiva nel tempo della quota base, a favore di un maggiore peso della quota di riequilibrio.

Le regole adottate nel corso degli ultimi 15 anni sono state caratterizzate da diverse scelte nei criteri di ripartizione stabiliti per la quota di riequilibrio:

- dal 1995 al 1997 in via transitoria, secondo il modello cosiddetto dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, le assegnazioni derivavano da una media ponderata tra la spesa storica e una stima del FFO "teorico", basata sostanzialmente sulla domanda formativa soddisfatta dalle singole università (numero di studenti iscritti e loro caratteristiche), senza tenere conto delle aree disciplinari, né dell'attività di ricerca;
- dal 1998 al 2003, il modello prevedeva la distribuzione della quota di riequilibrio in base al

peso “teorico” di ciascuna università sul totale, stimato sulla base di un parametro sulla domanda di formazione inclusiva di correzioni legate ai diversi gruppi disciplinari (per il 70 per cento) e di un parametro di risultato del processo formativo in termini di esami superati (per il 30 per cento);

- dal 2004 alle più recenti disposizioni (decreto legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito in legge 9 gennaio 2009, n. 1<sup>244</sup>), il modello ha iniziato a incorporare parametri di misurazione dell’attività di ricerca (per il 30 per cento), assieme alla domanda formativa (per il 30 per cento), ai risultati formativi (per il 30 per cento) e a una quota per incentivi specifici (per il 10 per cento).

Negli anni, il meccanismo di riequilibrio è stato indebolito da varie circostanze. La riduzione della quota base a favore della quota di riequilibrio è stata in realtà piuttosto ridotta a fronte delle crescenti spese per il personale, dovute anche a incrementi contrattuali. Sono avvenute compensazioni o riduzioni in base alla dinamica degli altri finanziamenti finalizzati (ad esempio per l’edilizia, la ricerca, etc.) e si è agito introducendo diverse forme di vincolo o incentivo: vincoli, ad esempio, sulle quote da destinare a favore di servizi agli studenti, interventi di “accelerazione” a favore di atenei che presentavano valori del FFO “teorico” superiore del 10% rispetto all’anno precedente (per una maggiore corrispondenza del trasferimento con i fabbisogni effettivi) e forme di incentivo specifico.

A queste si sono aggiunte, a partire dal 2005, disposizioni specificatamente dirette a una migliore programmazione finanziaria del fabbisogno di personale (tramite programmi triennali delle Università) e di contenimento delle spese per il personale, consentendo alle Università la possibilità di coprire tali spese con il Fondo di finanziamento ordinario entro un limite del 90 per cento (art. 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, legge finanziaria 2005)<sup>245</sup>.

Nonostante un incremento di circa il 15 per cento della dotazione del fondo tra il 2001 e il 2007, la crescita ancora più rilevante delle spese per il personale (pari a circa il doppio) ha comportato una situazione di sempre maggiore destinazione del fondo a coprire gli assegni fissi, con una quota che ha raggiunto complessivamente nel 2007 l’88 per cento, rispetto all’80 per cento del 2001 [Tavola 7.12]. Lo stesso anno in sei atenei si superava il limite massimale del 90 per cento di ricorso del FFO (Università degli Studi di Bari, di Cassino, di Firenze, Orientale di Napoli, di Pisa e di Trieste).

<sup>244</sup> D.L. 180/2008 recante “Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca”.

<sup>245</sup> Art. 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2004, n. 311: “A decorrere dall’anno 2005, le università adottano programmi triennali del fabbisogno di personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo, a tempo determinato e indeterminato, tenuto conto delle risorse a tal fine stanziare nei rispettivi bilanci. I programmi sono valutati dal Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca ai fini della coerenza con le risorse stanziare nel fondo di finanziamento ordinario, fermo restando il limite del 90 per cento ai sensi della normativa vigente.”

**Tavola 7.12 - Finanziamenti del FFO assegnato alle università statali e spesa per il personale. Anni 2001-2011. Milioni di euro, variazioni e incidenze percentuali.**

Anni	Università statali					
	FFO stanziamento iniziale	FFO impegni (*)	var. % annua impegni	Spese per assegni fissi personale	spese personale/ FFO	quota FFO rimanente
2001	6.163	6.189		4.814	77,8	1.375
2002	6.196	6.209	0,3	5.077	81,8	1.132
2003	6.225	6.295	1,4	5.225	83,0	1.070
2004	6.545	6.552	4,1	5.340	81,5	1.212
2005	6.995	6.976	6,5	5.681	81,4	1.295
2006	6.924	6.944	-0,5	5.966	85,9	978
2007	7.084	7.168	3,2	6.327	88,3	841
2008	6.866	7.443	3,8			
2009	6.933	6.963				
2010	6.203	6.256				
2011	6.030	6.130				
<b>var. % 2001-2007</b>	<b>14,9</b>	<b>15,8</b>		<b>31,4</b>	<b>10,5 (**)</b>	<b>-38,8</b>

(\*) 2001-2008 impegnato a rendiconto; 2009-2011 stanziamento di competenza corrente (cfr. Tavola 7.16).

(\*\*) differenza assoluta.

Fonte: Nono rapporto sullo stato dell'università CNVSU e elaborazioni RGS.

Al lievitare dei costi del funzionamento delle università contribuiscono diversi fattori, ma la questione di fondo rimane il peso crescente delle spese per il personale, come nel caso di altri settori ad alta intensità di lavoro. Il fabbisogno di risorse per coprire i costi del personale devono tenere in conto diversi fattori di incertezza, ad esempio, sull'andamento delle retribuzioni contrattuali, sulle ricostruzioni di carriera e sugli effetti spesso ritardati degli esiti dei concorsi per posti di ruolo, nonché sui costi del personale "fuori ruolo"/"comandato" (che nel caso dei professori universitari era di circa 600 persone nel 2007 (vedi conto annuale 2007)).

**Tavola 7.13 - Personale di ruolo in servizio per qualifica nelle università statali e costo medio annuo in migliaia di euro. Anni 1998-2007.**

Anni	Personale in servizio al 31/12					Costo medio annuo assegni fissi con oneri a carico ente (**)				
	Ordinari	Associati	Ricercatori	Tecnici		Ordinari	Associati	Ricercatori	Tecnici	
				Amministrativi (*)	Totale				Amministrativi (*)	Totale
1998	12.555	17.205	18.933	51.277	99.970	91,6	65,0	43,0	25,0	43,1
1999	12.341	17.299	19.711	51.301	100.652	94,4	64,6	43,0	25,0	44,0
2000	14.341	16.535	20.127	51.039	102.042	95,8	65,8	43,7	26,6	45,2
2001	16.023	17.078	20.011	50.635	103.747	94,3	65,9	44,0	27,4	46,2
2002	17.128	17.492	20.473	50.968	106.061	95,8	66,4	44,7	27,7	47,5
2003	16.873	17.206	20.394	49.446	103.919	96,9	67,4	45,6	28,7	49,1
2004	16.944	16.929	20.981	48.024	102.878	100,2	69,0	46,4	29,2	50,6
2005	18.364	17.993	18.647	48.920	103.924	101,8	70,1	48,9	31,3	53,1
2006	18.817	18.107	22.066	49.424	108.414	102,6	70,1	48,4	32,5	53,8
2007	18.696	17.860	22.924	49.635	109.115	109,7	74,5	50,5	33,8	56,5
<b>var. % 1998-2007</b>	<b>48,9</b>	<b>3,8</b>	<b>21,1</b>	<b>-3,2</b>	<b>9,1</b>	<b>19,8</b>	<b>14,6</b>	<b>17,4</b>	<b>35,2</b>	<b>31,1</b>

(\*) Non sono considerati i dipendenti con attività part-time.

(\*\*) Le spese per assegni fissi, in migliaia di euro sono comprensive degli oneri previdenziali, assistenziali e IRAP (pari al 37,7 per cento).

Fonte: Nono rapporto sullo stato dell'università CNVSU, da banca dati MIUR-ECONOMIA - CINECA sui costi del personale per le università statali.

I dati relativi alle uscite delle università statali evidenziano nel corso del decennio un sensibile aumento dei costi del personale - i cosiddetti "assegni fissi" - passati da 4,3 miliardi di euro nel 1998 a

circa 6,3 miliardi di euro nel 2007 (con un tasso di variazione media annua di circa 4,3 per cento). Tale incremento non appare interamente spiegabile dall'incremento del numero degli studenti (aumentati di circa l'8 per cento nello stesso periodo)<sup>246</sup>, e dagli aumenti stipendiali. Si accompagna, infatti, a visibili cambiamenti nella composizione del personale, oggi maggiormente a favore di ordinari e ricercatori rispetto a dieci anni fa [Tavola 7.13]. Nell'incremento dei costi per assegni fissi, la diversa composizione del personale pesa circa il doppio di quanto non pesi la dinamica dei costi medi<sup>247</sup>. Si assiste, inoltre, a un forte aumento di forme contrattuali flessibili (in parte derivante dall'incremento di entrate finalizzate) che porta i costi complessivi per il personale del sistema universitario oltre a 7,9 miliardi di euro (dato del 2006).

Sul fronte delle entrate, pur essendo cresciute negli ultimi anni quelle derivanti dalle tasse universitarie e dalle quote versate dagli studenti (oltre che in parte molto più ridotta quelle derivanti da contratti o contributi di enti privati), resta comunque fermo il limite sul gettito complessivo del contributo studentesco pari al 20 per cento del fondo ordinario di funzionamento delle università (art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1997, n. 306). Se da una parte, l'intento è quello di garantire l'accesso all'università a tutti, inclusi gli studenti provenienti da famiglie a basso reddito, dall'altra ne deriva una limitazione alla potenziale dinamica delle entrate "proprie" delle Università.

Nel 2005, gli interventi per il diritto allo studio rappresentavano circa 416 euro per iscritto nelle università statali, e leggermente di meno in quelle non statali [Tavola 7.14]. Si tratta di trasferimenti in denaro o in servizi erogati dalle Regioni e dagli stessi atenei, prevalentemente destinati a borse di studio (che assorbono quasi il 78 per cento delle risorse disponibili). Complessivamente appare che la quota di risorse destinate per il diritto allo studio è tutto sommato in linea rispetto ad altri paesi (con riferimento al 2004 in media OCSE, il 18 per cento della spesa per l'istruzione universitaria era destinata al diritto allo studio, contro un 16 per cento in Italia e valori ben superiori al 20 per cento nei paesi anglosassoni) ma - com'è noto - con un livello di risorse inferiore e una strumentazione minore.

<sup>246</sup> In totale sono 1,8 milioni gli iscritti nell'anno accademico 2006/2007, cifra piuttosto stabile negli ultimi quattro anni (fonte: CNVSU, Rapporto sul sistema universitario).

<sup>247</sup> Per distinguere tra l'effetto composizione e l'effetto dinamica dei costi si è confrontato il costo complessivo sostenuto nel 1998 con il costo che si sarebbe sostenuto oggi con una composizione del personale simile a quella del 1998 e il costo complessivo che si sarebbe sostenuto con la composizione attuale ma con i costi unitari medi del 1998 (*shift and share*). Le differenze con il costo complessivo al 2007 sono dovute all'aumento del personale.

Tavola 7.14 - Spese per interventi di diritto allo studio. Anni 2001-2005.

Anno	TOTALE SPESA DIRITTO ALLO STUDIO		di cui: Spesa per borse di studio	
	Migliaia di euro	Euro per iscritto in corso	Migliaia di euro	Euro per beneficiario
<b>Spesa per iscritti nelle università statali</b>				
2001	359.798	359	323.661	2.580
2002	406.677	386	335.963	2.524
2003	385.729	357	326.514	2.547
2004	405.763	397	342.747	2.538
2005	431.304	416	333.519	2.417
<b>Spesa per iscritti nelle università non statali</b>				
2001	22.669	291	20.304	2.837
2002	22.811	287	20.159	2.171
2003	27.272	348	24.149	2.790
2004	26.896	361	23.903	2.804
2005	27.722	326	22.363	2.337

*Nota: Gli interventi di diritto allo studio comprendono: borse di studio, prestiti, interventi in favore di studenti in situazione di handicap, attività di collaborazione a tempo parziale, posti alloggio e contributi alloggio ed altri interventi finanziari, ad esclusione di borse di studio per la mobilità internazionale. Sono stati considerati gli interventi erogati, ai soli iscritti ai corsi di laurea, sia dagli enti regionali per il DSU che dagli atenei.*

*Fonte: MIUR, L'università in cifre 2007.*

Occorre inoltre notare che, anche a seguito della riforma del "3+2" e dell'avvio generalizzato delle lauree specialistiche, è cresciuta notevolmente l'offerta formativa in termini di numero di insegnamenti e di corsi di studio, che sono più che raddoppiati nell'arco di pochi anni, passando da circa 2,5 mila nel 2000/01 a oltre 5,7 mila nel 2006/07 [Tavola 7.15]. L'attuale offerta formativa non appare sempre collegata con la domanda: nel 2006/07 a fronte di 5.734 corsi attivi, solo 3.373 erano aperti a nuove immatricolazioni e circa il 13,5 per cento del totale dei corsi attivi contava al più 10 immatricolati.

La diffusione sul territorio del servizio può aver contribuito a una maggiore partecipazione al sistema di istruzione universitaria, ma sono percepibili segnali di una frammentazione, con una molteplicità di piccole sedi, che generano costi addizionali (generalmente posti a carico degli Enti locali). I comuni che sono sede di un corso di studi universitario sono 246, di cui solo 61 sono anche sede di un'università (statale o non statale) [Tavola 7.15]. La loro distribuzione per numero di corsi offerti mostra che nel 30,5 per cento dei comuni risulta attivo un solo corso di studi e in un 12,2 per cento aggiuntivo ne sono attivi solo due. Inoltre, il 24 per cento dei comuni che sono sede di un corso nel 2006/2007 aveva meno di 20 immatricolati (e 58 per cento meno di 100).